

Dr Miloš Stanić<sup>1</sup>

## ODREĐENE SPECIFIČNOSTI ŠVAJCARSKOG SAVEZNOG PARLAMENTA<sup>2</sup>

*Apstrakt*

*Autor u radu pokušava da pronađe i objasni određene specifičnosti koje karakterišu funkcionisanje Savezne skupštine u Švajcarskoj. Ona, pre svega, funkcionise u sistemu jedne federalno uređene države, u okviru koje se odluke donose uz visok nivo učešća zainteresovanih strana, pri čemu se teži dostizanju kompromisnih rešenja. U jednom takvom okruženju, logično, ispoljavaju se i određene specifičnosti švajcarskog parlamenta i one se tiču, pre svega, njegovog sastava, načina rada parlamentarnih odbora i grupa, položaja poslanika unutar njih, te specifičnostima zakonodavnog postupka, prožetog postupkom konsultacija zainteresovanih strana i egalitarnošću parlamentarnih domova. Na kraju, zaključuje se da su ovakve specifičnosti u suštini posledica specifične, istinske, demokratske političke kulture, bez koje bi svakodnevica švajcarskog parlamenta i švajcarskog društva verovatno drugačije izgledala.*

**Ključne reči:** *Švajcarska, savezna skupština, izbori, sastav, parlamentarni odbori, parlamentarne grupe, zakonodavni postupak, konsultacije, egalitarnost, demokratska kultura.*

### 1. Uvod i zaključak

Švajcarska je najstarija federalna država nakon Sjedinjenih Američkih Država. Sačinjava je 26 federalnih jedinica, koje se nazivaju kantoni. U okviru nje su četiri jezika službena (nemački, francuski, italijanski i retoromanski). Suštinska obeležja Švajcarske su funkcionalno federativno državno uređenje uz garantovanje posebnosti kantona i efikasno funkcionisanje celine, te rasprostranjeni mehanizmi neposrednog i poluneposrednog učešća građana u vlasti, kao i međunarodnopravno priznat status neutralnosti.<sup>3</sup>

Švajcarska je prvobitno nastala kao konfederacija 1291. godine, između tri prvobitna kantona Uri, Švic i Untervalden,<sup>4</sup> da bi se u nekoliko navrata na osnovu novih konfederalnih ugovora broj članica konfederacije postepeno povećavao. Tako je već

<sup>1</sup> Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu,

<sup>2</sup> Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na projektu Instituta za uporedno pravo „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“ (ev. broj 179031) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

<sup>3</sup> Ž. Novičič, Ustavno ustrojstvo Švajcarske: iskustva i pouke, *Međunarodni problemi*, 3/2002, 307-308.

<sup>4</sup> V. T. Fleiner-Gerster, *Allgemeine Staatslehre*, drugo izdanje, Springer, Berlin, Heidelberg 1995., 266-275.

u šesnaestom veku ona brojala ukupno trinaest kantona.<sup>5</sup> Sve do sedamnaestog veka nije počivala na nekakvom konstitutivnom aktu, već na nizu ugovora koje su kantoni između sebe zaključivali. Jedini organ Konfederacije je bila Dieta u okviru koje su se, povremeno i to u nejednakim vremenskim razmacima okupljali predstavnici kantona, u različitim gradovima širom Švajcarske, a radi rešavanja spornih pitanja.<sup>6</sup> U okviru Diete predstavnici su imali pravo na jedan glas, a odluke su se donosile jednoglasno,<sup>7</sup> što je bilo sasvim u skladu sa konfederalnim uređenjem. Nakon burnog istorijskog perioda, velike evropske sile su priznale nezavisnost Švajcarske, koja je po obliku vladavine tokom celog svog postojanja republika, Vestfalskim mirovnim ugovorom 1648. godine. Švajcarsku neutralnost u međunarodnim odnosima su priznale Pariskim ugovorom 1815. godine. Na kraju, kao “kamen međaš”, može da se označi Ustav iz 1848, donet nakon kratkotrajnog građanskog rata, koji je Švajcarsku pretvorio iz saveza država, odnosno konfederacije, u saveznu državu, odnosno federaciju. Tako, od ove 1848. godine Švajcarska postaje federalno uređena država, iako se zvanično i danas naziva konfederacijom i to iz tradicionalnih razloga. Ovaj, prvi federalni Ustav uveo je dvojni princip u organizaciju predstavničkog tela, sada Savezne skupštine, kao i nove organe sada već federalne države, kao što su Savezno veće kao izvršni organ i Savezni sud kao sudski organ.<sup>8</sup> Praktično svi ostali švajcarski Ustavi, koji su usvajani nakon ovog, prvog federalnog, su predstavljali dalju razradu federalnog načela, prilagođenog specifičnim tamošnjim prilikama.

Sumarno gledano, a imajući u vidu istorijski razvoj ove zemlje može se kazati da “prerastanje Švajcarske Konfederacije u federativnu državu predstavlja završnu fazu i krunu jedne duge evolucije koja je, uprkos teškoćama i zastoјima, neminovno vodila takvom završetku. Jedan od faktora koji je doveo do toga je nesumnjivo činjenica da konfederacija i ne može da bude trajan oblik uređenja u jednoj zemlji, ali su ipak daleko važniji bili faktori koji su delovali unutar same Švajcarske. Pre svega, to je bila potreba snažnijeg otpora spoljnjem neprijatelju. Konfederacija nije imala dovoljno snage, niti njena *Dieta* dovoljno ovlašćenja da bi Švajcarska mogla da pruži veći i odlučniji otpor stranim silama koje su na nju tokom proteklog perioda vršile raznovrsne pritiske. Osim toga, unutrašnja nestabilnost koja se ispoljavala u različitim vidovima, pretpostavljala je jednu čvršću i organizovaniju jedinstvenu vlast. Veći i organizovaniji stepen ujedinjenosti je bio sve više potreban i zbog ekonomskih odnosa, proširenja slobodne trgovine među kantonima i drugim državama, i sl.”<sup>9</sup> Na kraju, došlo se uticajem različitih istorijskih okolnosti do današnje, savremene Švajcarske koja “počiva na strukturi vertikalne podela vlasti, koja podrazumeva „slabu“ saveznu vladu i jaku autonomnu vlast kantona. Ovakvo federalno uređenje je nastalo kao kompromis između zagovornika jake nacionalne države, radikalne protestantske većine

<sup>5</sup> O. Nikolić, *Zakonodavna procedura u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na švajcarsko pravo*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu, Univerziteta u Friburgu (Švajcarska), Institut za uporedno pravo, Beograd 1997., 5.

<sup>6</sup> M. Jovičić, *Ustavni i politički sistemi*, izabrani spisi, knjiga 5, Javno preduzeće “Službeni glasnik”, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006., 198.

<sup>7</sup> O. Nikolić, 5.

<sup>8</sup> Ž. Novičić, 308.

<sup>9</sup> O. Nikolić, 10.

i konzervativne katoličke manjine koja se nije htela odreći kantonalne suverenosti. Dvadeset šest kantona je zadržalo veliki deo svoje političke samostalnosti i preneli su samo nekoliko nadležnosti na saveznu vladu, te zadržali pravo na suodlučivanje na centralnom nivou.”<sup>10</sup>

## 2. Sastav i način izbora poslanika

U Švajcarskoj, prema slovu Ustava, Savezna skupština ima „vrhovnu vlast“.<sup>11</sup> Ona se u skladu sa načelima federalnog bikameralizma sastoji od dva doma.<sup>12</sup> Prvi je Nacionalno veće, u okviru kojeg su predstavljeni svi građani ove zemlje. Drugi dom saveznog parlamenta je Veće kantona, koji je u teorijskom smislu, kao i u drugim federalnim državama zamišljen kao predstavnik federalnih jedinica. Sumarno gledano, za Švajcarsku je karakteristično postojanje egalitarne bikameralnosti, koja znači da su oba doma ravnopravna, prilikom odlučivanja o pitanjima koja su u nadležnosti Savezne skupštine. Brojčano gledano, Nacionalno veće sačinjava ukupno 200 poslanika, dok ih u Veću kantona ima 46. Trajanje mandata poslanika Nacionalnog veća je jedinstveno određeno na period od 4 godine. Trajanje mandata poslanika Veća kantona određuju sami kantoni. U većini kantona biraju ih građani neposredno i to na 4 godine, ali ponegde i na kraći period.<sup>13</sup> Interesantno je i da pored toga što svaki kanton praktično odlučuje kada će se održati izbori za Veće kantona, da se oni, zapravo, održavaju kada i parlamentarni izbori za Nacionalno veće, što je i bio slučaj, na primer, 2011. godine. Na taj način, postiže se uniformnost u tom vidu.<sup>14</sup>

Kada je reč o broju predstavnika u Veću kantona, valjalo bi da primetimo da je dosledno sproveden princip jednakosti federalnih jedinica. U skladu sa tim, u svakom se kantonu biraju po dva predstavnika, dok se u šest polukantona bira po jedan poslanik. Na taj način se sprečava da manje federalne jedinice budu preglasane od strane onih većih. Savezni parlament, odnosno oba njegova doma imaju četiri redovna godišnja zasedanja. Svako zasedanje traje tri nedelje. Prolećno zasedanje održava se u martu, letnje u junu, jesenje u septembru, a zimsko u novembru ili decembru. Razume se, postoji mogućnost i održavanja vanrednih zasedanja, ako je obim posla takav da se ne može završiti tokom trajanja redovnih zasedanja ili u slučaju nastupanja nekakvih vanrednih okolnosti. Tako, svaki parlamentarni dom može samostalno da donese odluku o sazivanju vanrednog zasedanja, te je neophodno da takav predlog podrži četvrtina članova odnosno doma. Pored toga, postoji i mogućnost da se na predlog

<sup>10</sup> N. Saračević, „Uloga parlamenta u modernim demokracijama“, u: *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini* (ur. Saša Gavrić, Damir Banović), Sarajevski otvoreni centar, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2012., 31.

<sup>11</sup> Čl. 148. Federalnog ustava Švajcarske Konfederacije, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>, 15.10.2018.

<sup>12</sup> V. Čl. 148-173. Federalnog ustava Švajcarske Konfederacije.

<sup>13</sup> Ž. Novičić, 314.

<sup>14</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Swiss Confederation, Federal Assembly Elections 23 October 2011, OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Report*, Warsaw 30.01.2012., 7, <https://www.osce.org/odihr/87417?download=true>, 15.10.2018.

Saveznog veća, odnosno Vlade sazove vanredno skupštinsko zasedanje.<sup>15</sup>

Konkretno, kada je o izbornom sistemu reč<sup>16</sup>, većina od 200 članova Nacionalnog veća se bira putem proporcionalnog sistema, pri čemu su kantoni određeni kao izborne jedinice. Broj poslanika koji se bira u nekom kantonu određuje se s obzirom na broj stanovnika kantona, s tim da svaki kanton mora da bira bar jednog poslanika. Jasno je da ovi brojevi nisu određeni *ad infinitum*, jer se periodično sprovodi popis stanovništva, te se hipotetički gledano može dogoditi da se srazmere promene. Trenutno, kantonu sa najvećim brojem stanovnika Cirihi se dodeljuje 34 mandata, dok se u šest najmanjih kantona bira po jedan poslanik. Logično, u tim kantonima gde se bira jedan poslanik izbori se sporovode po većinskom izbornom sistemu. Kada je reč o proporcionalnom sistemu može se reći da švajcarski birači imaju široki spektar opcija prilikom glasanja. Stoga, on bi teorijski mogao da bude i složen za prosečnog birača, ali je primećeno da se švajcarski građani u okviru njega dobro "snalaze", te da ih je data mogućnost izbora dodatno motivisala da uzmu učešća u glasanju.<sup>17</sup> Kada je o tehnici glasanja reč, glasači imaju onoliko glasova koliko se poslanika bira u konkretnoj izbornoj jedinici. Kao što je navedeno, sistem glasanja je složen, sačinjen tako da biračima pruži najveći broj mogućnosti da izraze svoju volju, odnosno da se izbor personalizuje. Tako, birač ima mogućnost da glasa za listu u celini, po principu *telle quelle*. Međutim, birači imaju mogućnost da glasaju tako što bi izbrisali određena lica sa neke liste, istovremeno dajući glasove licima koja su predložena na drugim listama. Na taj način birači vrše panaširanje. Pored toga, birači mogu da popune prazan listić, te da na taj način praktično sastave svoju listu. Njima stoji na raspolaganju i mogućnost kumuliranja glasova, odnosno davanja maksimalno dva glasa nekom kandidatu, pod uslovom da ukupan broj datih glasova na glasačkom listiću ne prelazi broj poslanika koji se u odnosnoj izbornoj jedinici bira.<sup>18</sup>

Mandati se prvo dodeljuju kandidatskim listama, uz korišćenje Hagenbah-Bišofove formule za raspodelu mandata. Zatim, u okviru kandidatskih lista broj osvojenih mandata se raspodeljuje onim kandidatima na listi koji su osvojili najveći broj glasova. Švajcarske stranke često koriste tzv. „kombinovane liste“ kao strategiju za povećanje broja mesta koja mogu da zadobiju. Kombinacije liste partija mogu biti različite u različitim kantonima i ne moraju nužno značiti da će partije zajedno voditi kampanju. Stranke mogu imati i podlistu, na kojoj će se nalaziti pripadnici jednog pola ili listu mladih, ali nijedan kandidat ne može biti na više od jedne liste.<sup>19</sup> Kada je reč o izbornim sistemima za izbor članova Veća kantona, njih određuje svaki kanton, a u skladu sa svojim potrebama. Rezultat toga je postojanje izvesnih razlika. Tako se u dvadeset kantona biraju po dva predstavnika, dok se u šest kantona bira samo jedan poslanik. Sa izuzetkom Jure i Nojšatela, u svim kantonima su na snazi izborni sistemi koji su u suštini većinski, uz korišćenje različitih formula tamo gde se biraju dva

<sup>15</sup> Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/sessions>, 15.10.2018.

<sup>16</sup> Inače, izbori su regulisani Federalnim zakonom o političkim pravima od 1976. sa izmenama, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html>.

<sup>17</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, 6.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 6-7; Federalni zakon o političkim pravima.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 7.

poslanika. Kantonalno zakonodavstvo često predviđa dva kruga glasanja ako nijedan kandidat nije osvojio natpolovičnu većinu glasova izašlih birača<sup>20</sup>, što je klasičan sistem balotaže. Specifičnost izbora u Švajcarskoj je ta da “federalni elementi postoje i pri izboru poslanika Nacionalnog veća, zato što su izborne jedinice u ovom procesu kantoni, pa kandidati za poslanike, i političke partije koje ih kandiduju, o tome vode računa i za vreme izbora i u toku poslaničkog mandata, i iz tog razloga njihovi politički programi imaju izrazito kantonalno obeležje”.<sup>21</sup>

### 3. Parlamentarne grupe, odbori i položaj poslanika

Formalno gledano, Savezna skupština nije organ koji je podeljen po partijskim linijama, već je podeljena u političkom smislu na parlamentarne grupe. Međutim, najčešće gledano, parlamentarne grupe su zapravo emanacija političkih stranaka u parlamentu. Ipak, tako je najčešće, ali ne i uvek. Poslaničke grupe u najvećem broju slučajeva čine članovi iste stranke, odnosno koalicije koja je učestvovala na izborima. No, ponekad se može desiti i da parlamentarnu grupu sačinjavaju tzv. nezavisni poslanici. Takođe, poslaničku grupu mogu da formiraju i poslanici iz različitih, ali srodnih, političkih stranaka. Jasno je, dakle, da parlamentarna grupa ne mora nužno biti izjednačena sa strankom, odnosno strankama.<sup>22</sup> U Švajcarskoj je potrebno najmanje pet poslanika jednog doma, kako bi parlamentarna grupa mogla da bude formirana. Kao i u drugim parlamentima u uporednom pravu, parlamentarne grupe su važan, reklo bi se neizostavan mehanizam prilikom funkcionisanja predstavničkog organa, a naročito u procesu formiranja mišljenja i na osnovu toga donošenja odluka. U okviru njih se razmatraju sva bitna pitanja iz nadležnosti parlamenta, zauzima se stav, pre nego što predlozi ugledaju “svetlo dana” pred parlamentarnim komisijama i plenumom. Upravo se u okviru parlamentarnih grupa i čine naponi u pokušaju da se postigne zajednički stav koji članovi grupe kasnije mogu da brane pred komisijom, u plenumu, pred medijima i da ga, na kraju krajeva, obrazlažu i široj javnosti.<sup>23</sup>

Na prvi pogled, u smislu rada i logike funkcionisanja parlamentarnih grupa deluje da je švajcarski sistem, kao i ostali sistemi iz uzoritih demokratskih zemalja. No, tako je samo na prvi pogled, jer u ovoj materiji se u Švajcarskoj ispoljavaju i određene specifičnosti. Kao i drugde, i u ovoj zemlji se kao što smo videli, formiraju stavovi u okviru poslaničkih grupa o tome kako će se postupati po određenom pitanju, i očekuje se od svakog člana poslaničkog kluba da zastupa usvojeni stav.<sup>24</sup> No, poslanici u

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Ž. Novičić, 315.

<sup>22</sup> V. I. Pejić, *Parlamentarne grupe*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2000.; K. Heidar, R. Koole (ur.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London, New York 2000.; M. Stanić, *Pravna priroda poslaničkog mandata*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017., 107-123; I. Pejić, „Parlamentarne grupe-pravni i politički izvor funkcionisanja“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4/2001.

<sup>23</sup> Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/groups>, 15.10.2018.

<sup>24</sup> N. Saračević, 33.

Švajcarskoj pored proklamovane slobode poslanika u Ustavu i ustanovljenja principa slobodnog mandata, uživaju i značajnu faktičku slobodu, uz mogućnost “igranja važnih uloga” u kreiranju politike. Celokupan švajcarski ustavni sistem i demokratska politička kultura utiču na to da se prema švajcarskim poslanicima u veoma maloj meri mogu primenjivati sredstva za postizanje frakcijske discipline, već se mora raditi na postizanju frakcijske kohezije,<sup>25</sup> kroz pregovaranja i usaglašavanja. Ovakav položaj poslanika pospešuje i njihovo prisustvo u medijima, bilo po osnovu specifične funkcije u nekom od parlamentarnih odbora, u parlamentarnoj grupi, stranci ili bilo kao predstavnik konkretnog kantona. U Švajcarskoj su najuticajniji poslanici koji su u stanju da deluju i pored stranačkih linija, te da na osnovu toga zadobiju većinu putem dobijanja podrške od članova drugih stranaka. Oni imaju lepu priliku da kasnije i na osnovu takvog delanja i napreduju, te su na takvo ponašanje i motivisani.<sup>26</sup> Jasno je da poslanici u ovoj zemlji imaju mogućnost da se “otrgnu” iz suviše čvrstog zagrljaja političkih stranaka, koji je često prisutan u uporednoj praksi. Međutim, i pored toga, švajcarsko parlamentarno pravo prepoznaje značaj parlamentarnih grupa, te je predviđeno u okviru Nacionalnog veća da poslanici moraju da budu članovi parlamentarne grupe kako bi imali pravo da budu članovi parlamentarnih odbora, odnosno komisija.<sup>27</sup> Praktično, bez obzira na faktički položaj poslanika, uvažava se i interes parlamentarnih grupa za postizanje jedinstva. Svakako, ovakva rešenja i služe da se, u jednom kolektivnom organu, kao što je parlament, ipak, pospeši efikasnost u odlučivanju. U parlamentarnim odborima su poslaničke grupe zastupljene srazmerno svojoj veličini.<sup>28</sup>

Konstatovali smo da su parlamentarne grupe jedan od “zupčanika” složenog parlamentarnog mehanizma. Drugi su parlamentarni odbori, gde se u okviru oba doma švajcarskog parlamenta vode intenzivne rasprave. Odbori su grupe koje formira određen broj parlamentaraca i njihov osnovni zadatak je razmatranje određenih pitanja iz nadležnosti parlamenta, koja su u vezi sa nekom konkretnom oblašću parlamentarnog rada i koja su im, najčešće, dodeljena pre nego što se o njima raspravlja na parlamentarnim sednicama. Pored toga, u odborima se može raspravljati i o aktuelnim društveno-političkim temama, te se mogu i postizati dogovori u vezi sa njima.<sup>29</sup> Praktično se kroz rad odbora i grupa “postize efikasnost u radu parlamenta. Kako je za usvajanje određenog zakona ili odluke u parlamentu neophodna saglasnost oba doma, parlamentarci obično lobiraju za dobijanje ove većine u oba doma, i to se uglavnom obavlja putem poslaničkih grupa i kroz rad parlamentarnih odbora”.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> V. više o pojmovima frakcijske discipline i kohezije, M. Stanić, 123-139; L. Linek, P. Rakušanová, *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Institute of Sociology of the Academy of Sciences, Prague, 2002; U. Sieberer, „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis”, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006.

<sup>26</sup> A. Ladner, The Swiss Federal Assembly: Limited Power but strong members of parliament, 2, [http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur\\_Unterricht/Ladner\\_2014\\_The%20Swiss%20Federal%20Assembly\\_%20Limited%20power%20but%20strong%20members%20of%20parliament.pdf](http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Ladner_2014_The%20Swiss%20Federal%20Assembly_%20Limited%20power%20but%20strong%20members%20of%20parliament.pdf), 15.10.2018.

<sup>27</sup> Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/groups>, 15.10.2018.

<sup>28</sup> N. Saračević, 33.

<sup>29</sup> Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/committees>, 15.10.2018.

<sup>30</sup> N. Saračević, 34.



Dakle, u švajcarskom parlamentu se čitav posao obavlja u okviru parlamentarnih grupa i odbora. Pomenuti specijalizovani odbori imaju zadatak da sačine preliminarno ispitivanje zakonodavnih predloga, a imajući u vidu oblast kojom se bave, kao što su, primera radi, transport, pravni poslovi, spoljni poslovi ili socijalna politika. Imajući u vidu sve navedeno, ne deluje nimalo čudno ili neočekivano to što su prilikom rasprave u plenumu sale za sednice praktično poluprazne, jer pre nego što predlog dođe do te faze, većina parlamentarnog posla već je urađena, mnoge odluke su već donete. U skladu sa tim, rasprava u plenumu deluje kao formalnost i verifikovanje već pripremljenih odluka. Zgodno za efikasnu i plodotvornu, otvorenu diskusiju je i to, što za razliku od plenuma, sednice odbora nisu otvorene za javnost. Smatra se da je održavanje takvih, zatvorenih sastanaka pospešilo otvoreniju diskusiju. Ipak, kako načelo javnosti parlamentarnog rada ne bi bilo povređeno, odbori nakon sastanaka informišu medije i samim tim i javnost o njihovom ishodu.<sup>31</sup>

Kada je o konkretnoj organizaciji reč, Nacionalno veće ima 12 stalnih odbora, od kojih je 9 specijalizovanih, imajući u vidu posebnu materiju, 2 nadzorna, kao i Odbor za imunitetna pitanja. Veće kantona ima 11 specijalizovanih i 2 nadzorna odbora. U okviru parlamentarnih domova može se doneti odluka o formiranju privremenih, *ad hoc*, posebnih odbora u okviru kojih bi se raspravljalo o pojedinim značajnim pitanjima. Najčešće, odbori Nacionalnog veća broje 25 članova, dok se taj broj određuje poslovnikom u Veću kantona. Dva doma parlamenta takođe imaju i zajedničke odbore, kao što su Odbor za izradu nacrtu akata i Odbor za međunarodne odnose.<sup>32</sup>

Gledajući uporednopravno, postoji još jedna osobenost švajcarskog parlamenta. Naime, tamošnji parlament se izdvaja od parlamenta drugih zemalja po svojoj slaboj profesionalizaciji. To je tzv. "milicijska tradicija,"<sup>33</sup> u skladu sa kojom poslanici ne zasnivaju radni odnos u parlamentu, već nastavljaju da obavljaju i svoje zanimanje.<sup>34</sup> Ovakva tradicija je još uvek snažno ukorenjena u švajcarskom društvu, te uopšte nije iznenađujuće da je nekoliko pokušaja reforme i profesionalizacije parlamenta na nacionalnom nivou u prošlosti propalo, uz argument da milicijski sistem garantuje bliže veze između predstavnika i stanovništva. Opet, to više ne odgovara toliko stvarnosti. Naime, problem je u tome što empirijske studije pokazuju da su, zapravo, poslanici sa punim radnim vremenom, van politike postali retkost i u Švajcarskoj. Suprotno tome, broj švajcarskih poslanika koji posvete značajan deo svog rada i vremena obavljajući političke ili sa tim povezane delatnosti se povećava.<sup>35</sup> Međutim, i pored takvog trenda samo mali broj poslanika zapravo smatra sebe profesionalnim političarima. Argument za ovakve njihove stavove je da oni žele da održe jaku vezu sa

<sup>31</sup> The Swiss Confederation a Brief Guide, 32, [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/en/dokumente/komm-ue/Buku2018.pdf.download.pdf/BUKU\\_2018\\_EN.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/en/dokumente/komm-ue/Buku2018.pdf.download.pdf/BUKU_2018_EN.pdf), 15.10.2018.

<sup>32</sup> Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/committees>.

<sup>33</sup> R. Di Capua *et al.*, Political careers in Switzerland: questioning the unidirectional model, 3, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/dc1c86ca-9273-4ad8-bdfa-daad18e7c97d.pdf>, 15.10.2018.

<sup>34</sup> The Swiss Confederation a Brief Guide, 33.

<sup>35</sup> D. Oesch, *Redrawing the class map. Stratification and institutions in Britain, Germany, Sweden and Switzerland*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York 2006, navedeno prema P. Bundi, D. Eberli, S. Bütikofer, Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons, 5, [https://pirminbundidotcom.files.wordpress.com/2016/05/between\\_occupation\\_and\\_politics1.pdf](https://pirminbundidotcom.files.wordpress.com/2016/05/between_occupation_and_politics1.pdf), 15.10.2018.

građanima i da spreče da budu izolovani od preferencija i problema njihovih izbornih jedinica, odnosno građana.<sup>36</sup> Tek sa početkom devedesetih godina prošlog veka i sa rastom radnog opterećenja su učinjene neke reforme u pogledu isplate određenih naknada poslanicima, kako bi se povećala atraktivnosti švajcarskog parlamenta.<sup>37</sup> Ovakvo razmišljanje švajcarskih parlamentaraca je zanimljivo, pošto nam govori o čvrsto ukorenjenom shvatanju da je neophodno da se ne odnarde, da osluškuju potrebe narodne, jer oni nisu iznad suverena, već su njegov predstavnik, njegov deo.

#### 4. Specifičnosti zakonodavnog postupka

Prema određenim statističkim podacima u devedeset odsto slučajeva zakonodavna procedura se okončava u parlamentu, dok se u preostalih deset odsto o predlogu izjašnjavaju birači na referendumu.<sup>38</sup> Zakonodavni postupak u Švicarskoj traje jako dugo, jer se želi osigurati široka javna podrška za određeni zakonski predlog, a kako se ne bi održavao referendum jer prema iskustvu svaki drugi zakon o kojem se odlučuje na referendumu biva odbijen. Da bi se to izbeglo, vlada i parlament moraju osigurati uspostavljene ravnoteže između različitih interesnih grupa kako bi interesi i potrebe većine bili zadovoljeni, i time se direktno sproveda volja naroda zasnovana na vladavini većine.<sup>39</sup> Pravo na zakonodavnu inicijativu u Švajcarskoj ima svaki poslanik, parlamentarna grupa, parlamentarni odbor, kao i svaki kanton.<sup>40</sup> Interesantno je da pravo zakonodavne inicijative nemaju građani, iako se o tome već duže vreme raspravlja. Međutim, bez obzira što oni nemaju pravo zakonodavne inicijative, često se dešava da je zakonodavni proces faktički iniciran od strane birača, političkih stranaka interesnih grupa, medija ili nekog zainteresovanog za donošenje nekog zakona, koji nema formalno pravo zakonodavne inicijative, ali ima faktičku mogućnost da utiče na one koji to pravo imaju.<sup>41</sup> Kod zakonodavnog postupka, predlog zakona najčešće podnosi Savezno veće, kao izvršni organ federacije. Videli smo da predlog zakona mogu podneti i poslanici,<sup>42</sup> ali u praksi “parlamentarna inicijativa nije doživela značajniju afirmaciju.”<sup>43</sup>

Kada je reč o izradi nacarta akta, Savezno veće i njegovi departmani su uglavnom uključeni u postupak izrade nacarta. Najčešće, u praksi, službenici nekog depart-

<sup>36</sup> P. Bundi, D. Eberli, S. Bütikofer, 5.

<sup>37</sup> R. Di Capua *et al.*, 3.

<sup>38</sup> F. Sager, J. Kuenzler, P. Lutz, Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation, 10, [https://www.researchgate.net/profile/Fritz\\_Sager/publication/318883383\\_Das\\_politische\\_System\\_der\\_Schweiz\\_und\\_seine\\_Kontaktpunkte\\_zur\\_Evaluation/links/59d92f5ca6fdcc2aad0d8e14/Das-politische-System-der-Schweiz-und-seine-Kontaktpunkte-zur-Evaluation.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Fritz_Sager/publication/318883383_Das_politische_System_der_Schweiz_und_seine_Kontaktpunkte_zur_Evaluation/links/59d92f5ca6fdcc2aad0d8e14/Das-politische-System-der-Schweiz-und-seine-Kontaktpunkte-zur-Evaluation.pdf?origin=publication_detail), 15.10.2018.

<sup>39</sup> S. Moeckli, *Politički sistem Švajcarske*, University Press-Magistrat i Politička kultura, Sarajevo, Zagreb, 2010, 102-107, navedeno prema, N. Saračević, 35.

<sup>40</sup> Čl. 160 st. 1 Ustava.

<sup>41</sup> M. Keiser, Legislative processes in China, Hong Kong and Switzerland, [http://www.ivr.uzh.ch/dam/jcr:fffff-ec76-c8f9-ffff-ffffbc65211d/Keiser\\_Michael.pdf](http://www.ivr.uzh.ch/dam/jcr:fffff-ec76-c8f9-ffff-ffffbc65211d/Keiser_Michael.pdf), 15.10.2018.

<sup>42</sup> N. Saračević, 35.

<sup>43</sup> O. Nikolić, 31.



mana sačinjavaju nacrt zakona. Tek kada je predloženi zakon od šireg društvenog značaja formira šef departmana, odnosno ministar, posebnu komisiju. Takvu komisiju sačinjavaju pravni eksperti za određenu oblast, te fizička i pravna lica koja su zainteresovana za donošenje, odnosno nedonošenje zakona.<sup>44</sup> Članovi ovako formiranih komisija ne rade samo na pripremi predloga zakona, nego usklađuju sva pravna i finansijska pitanja<sup>45</sup>, što može biti bitno kako u fazi usvajanja, tako i u fazi primene zakona. Prednacrt zakona se preko "nadležnog saveznog ministarstva dostavlja na izjašnjavanje društvenoj zajednici (široke javne konsultacije, narodni konsenzus). Zatim Savezno veće na osnovu izveštaja ministarstva daje političku procenu predloga u smislu ocene sa koje strane će doći prihvatanje ili odbijanje zakona. Takođe, prema principu kolegijalnosti, predstavnici savezne vlade moraju stati iza predloga ili ne smeju biti javno protiv njega. Tek tada zakon ulazi u proceduru u parlament."<sup>46</sup>

Specifičnost švajcarskog zakonodavnog postupka je postojanje vanparlamentarnih konsultacija, koje su nesumnjivo deo zakonodavne procedure u ovoj zemlji.<sup>47</sup> Procedura konsultacija određena je posebnim zakonom i u zakonodavnom postupku je obavezna prilikom donošenja zakona u oblastima određenim članom 164. st. 1. Ustava. To je materija koja se tiče vršenja političkih prava, ograničenja ustavom garantovanih ljudskih prava, sprovođenja federalnih zakona u okviru kantona, te određenih pitanja iz materije poreskog prava.<sup>48</sup> Važna politička funkcija konsultacija je pronalaženje kompromisa i normativno gledano, ona započinje kada se podnese prvi nacrt akta.<sup>49</sup> Valjalo bi napomenuti da je ova procedura u rukama Saveznog saveća. U skladu sa tim poziv za učešće u konsultacijama šalje odgovorni departman i on se upućuje kantonima, političkim strankama, ekonomskim i drugim organizacijama, kao i drugim subjektima koji imaju interes u slučaju usvajanja ili neusvajanja akta.<sup>50</sup> Ipak, parlamentarna konsultacija koja se praktično proteže kroz sve faze zakonodavnog postupka, ima „u Švajcarskoj još jedan izuzetno rasprostranjen i efikasan oblik, a to su eksperti i komisije eksperata, koji se angažuju u različitim fazama zakonodavne procedure. Sve u svemu, može se zaključiti da u ekstraparlamentarnim konsultacijama učestvuju brojni i različiti subjekti i to tokom skoro čitavog zakonodavnog postupka“.<sup>51</sup> Svakako, odlika švajcarskog zakonodavnog postupka je želja da se postigne bar nešto blizu konsenzusa, ali uz uključenost što šireg kruga zainteresovanih lica i što je veoma bitno i stručnjaka iz odnosnih oblasti.

Na kraju zakonodavnog postupka, a imajući u vidu dvodomnost parlamenta i tzv. egalitarnost domova, neophodno je u ovako jednom složenom sistemu da se ustanove pravila kako se saglasnost, ipak, postiže, a kada je prvobitno nema. Ustav

<sup>44</sup> M. Keiser, 10.

<sup>45</sup> N. Saračević, 34.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> O. Nikolić, 70.

<sup>48</sup> Čl. 3. Federalnog zakona o konsultativnoj proceduri, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/index.html>; Čl. 164. Federalnog ustava Švajcarske Konfederacije.

<sup>49</sup> M. Keiser, 10.

<sup>50</sup> O. Nikolić, 69-70.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 70.

Švajcarske ne sadrži odredbe o eventualnom rešavanju sukoba između parlamentarnih domova. Pravila o tome su sadržana u Zakonu o Saveznom parlamentu.<sup>52</sup> U ovoj zemlji je načelo ravnopravnosti dosledno sprovedeno, osim onih pitanja, o kojima po slovu Ustava odlučuju oba doma u zajedničkoj sednici<sup>53</sup> i logično je da tada prednost ima brojniji dom. Načelno gledano, u slučaju nesaglasnosti, sprovodi se ponovna rasprava u oba doma.<sup>54</sup> Konkretno, u skladu sa principom egalitarnosti parlamentarnih domova, predlog zakona se usvaja samo u slučaju kada se usvoji u oba doma. O predlogu zakona se prvo raspravlja u jednom od dva doma, koji se za tu priliku naziva Prvi dom. Predsednici domova odlučuju koji će dom prvi raspravljati o predlogu zakona. Nakon faze izjašnjavanja, predlog zakona ulazi u uobičajenu zakonodavnu proceduru. Nakon dogovora predsednika domova o tome kome će predlog biti upućen na prvo čitanje, nadležnom odboru tog doma dostavlja se predlog zakona čime započinje faza proučavanja predloga u odborima. U okviru nje se daju predlozi amandmana. Nakon toga sledi tzv. frakcijska faza, kada se na sednicama poslaničkih grupa odlučuje o tome kako će se glasati. U ovoj fazi se obavljaju savetovanja sa drugim poslaničkim grupama vezano za podršku, odnosno odbijanje, određenog zakona. Nakon toga se u plenumu obavlja prvo čitanje, pa se upućuje u drugu odborsku fazu i na drugo čitanje i na kraju predlog zakona stavlja na glasanje.<sup>55</sup> Praktično, različite odluke idu od jednog do drugog doma sve dok se ne postigne sporazum. Tokom postupka usaglašavanja, raspravlja se samo o pitanjima oko kojih postoje razlike. Ako se sporazum ne može postići nakon ukupno šest čitanja, tj. po tri u svakom parlamentarnom domu, ustanoviće se posebna komisija radi postizanja saglasnosti, koju sačinjavaju trinaest članova iz svakog doma. Zadatak ove komisije je da izradi nacrt kompromisnog rešenja, koji se podnosi svakom domu, radi konačnog glasanja.<sup>56</sup> Ukoliko se ni tada predlog na usvoji, zakonodavna inicijativa definitivno “propada”.

## 5. Zaključak

Čini se da je osnovno, da Švajcarsku odlikuje specifična politička kultura koja neguje kompromis i koalicije i shvatanje nacije kao političke, voljom zasnovane zajednice. Bitna odlika ove zemlje je i ekonomsko bogatstvo i visok materijalni standard stanovništva. Posledica svega navedenog je stabilnost društveno-političkog sistema i činjenica da ovo višestruko pluralističko i potencijalno visoko konfliktno društvo ne opterećuje istorijsko iskustvo nasilja velikih razmera.<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Čl. 89-95. Federalnog zakona o Saveznom parlamentu, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20010664/index.html>.

<sup>53</sup> Čl. 157. Federalnog ustava Švajcarske Konfederacije.

<sup>54</sup> V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010, 135, 136.

<sup>55</sup> N. Saračević, 34; V. Čl. 83-88. Zakona o Saveznom parlamentu, čl. 156. Federalnog ustava Švajcarske Konfederacije, <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>.

<sup>56</sup> M. Keiser, 11; V. Čl. 91-93. Zakona o Saveznom parlamentu.

<sup>57</sup> Ž. Novičić, 307-308.

Švajcarska je konsocijativna demokratija, u okviru koje različite grupacije kroz dogovor i kompromise izgrađuju društvo u kojem žive što “omogućava da se unutar jednog takvog složenog političkog sistema postigne politički kompromis između različitih zajednica koje žive u švicarskim kantonima”.<sup>58</sup> Upravo je Švajcarska najbolji primer da jedino norme u sadejstvu sa istinski demokratskom političkom kulturom, mogu dovesti do funkcionisanja jednog uspešnog državnog mehanizma. Videli smo u materiji parlamentarnog prava, a tako je i uopšteno gledano, da tamošnju demokratiju karakteriše želja za postizanjem kompromisa i uključivanjem što većeg broja aktera, a ne samo puko preglasavanje. Stoga, švajcarski parlamentarizam i švajcarska demokratija, moraju biti uzorit primer drugim državama koje se razvijaju u tom smeru, a naročito društvima koja su bremenita teškim socijalnim konfliktima. Lakši deo posla je usvajanje normi po meri nekog društva, dok je teži deo uspostavljanje istinske demokratske kulture. To je process koji može trajati decenijama. Ipak, bez obzira na sve teškoće, svakako, ne bi trebalo odustajati od njega uz svest da i najduži i najteži put započinje, prvim korakom.

### Literatura

- Fleiner-Gerster T., *Allgemeine Staatslehre*, drugo izdanje, Springer, Berlin, Heidelberg 1995.
- Heidar K., Koole R. (ur.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*, London, New York 2000.
- Jovičić M., *Ustavni i politički sistemi*, izabrani spisi, knjiga 5, Javno preduzeće “Službeni glasnik”, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006.
- Linek, L., Rakušanová, P., *Parties in the Parliament. Why, When and How do Parties Act in Unity?*, Institute of Sociology of the Academy of Sciences, Prague, 2002.
- Nikolić O., *Zakonodavna procedura u Jugoslaviji sa posebnim osvrtom na švajcarsko pravo*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu, Univerziteta u Friburgu (Švajcarska), Institut za uporedno pravo, Beograd 1997.
- Novičič Ž., Ustavno ustrojstvo Švajcarske: iskustva i pouke, *Međunarodni problemi*, 3/2002.
- Pejić I., *Parlamentarne grupe*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš 2000.
- Pejić I., „Parlamentarne grupe-pravni i politički izvor funkcionisanja“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 4/2001.
- Petrov V., *Parlamentarno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010.
- Saračević N., „Uloga parlamenta u modernim demokracijama“, u: *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini* (ur. Saša Gavrić, Damir Banović), Sarajevski otvoreni centar, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo 2012.
- Sieberer, U., „Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis“, *The Journal of Legislative Studies*, 12/2006.
- Stanić M., *Pravna priroda poslaničkog mandata*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.

<sup>58</sup> N. Saračević, 31.

### Pravni izvori

Federalni ustav Švajcarske Konfederacije, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html>.

Federalni zakon o konsultativnoj proceduri, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20032737/index.html>.

Federalni zakon o političkim pravima od 1976. sa izmenama, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19760323/index.html>.

Federalni zakon o Saveznom parlamentu, dostupno na: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20010664/index.html>.

### Internet izvori

Bundi P., Eberli D., Bütikofer S., Between Occupation and Politics: Legislative Professionalization in the Swiss Cantons, 5, [https://pirminbundidotcom.files.wordpress.com/2016/05/between\\_occupation\\_and\\_politics1.pdf](https://pirminbundidotcom.files.wordpress.com/2016/05/between_occupation_and_politics1.pdf), 15.10.2018.

Di Capua R. *et al.*, Political careers in Switzerland: questioning the unidirectional model, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/dc1c86ca-9273-4ad8-bdfa-daad-18e7c97d.pdf>, 15.10.2018.

Keiser M., Legislative processes in China, Hong Kong and Switzerland, [http://www.ivr.uzh.ch/dam/jcr:ffffff-ec76-c8f9-ffff-ffffbc65211d/Keiser\\_Michael.pdf](http://www.ivr.uzh.ch/dam/jcr:ffffff-ec76-c8f9-ffff-ffffbc65211d/Keiser_Michael.pdf), 15.10.2018.

Ladner A., The Swiss Federal Assembly: Limited Power but strong members of parliament, [http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur\\_Unterricht/Ladner\\_2014\\_The%20Swiss%20Federal%20Assembly\\_%20Limited%20power%20but%20strong%20members%20of%20parliament.pdf](http://www.andreasladner.ch/dokumente/Literatur_Unterricht/Ladner_2014_The%20Swiss%20Federal%20Assembly_%20Limited%20power%20but%20strong%20members%20of%20parliament.pdf), 15.10.2018.

Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Swiss Confederation, Federal Assembly Elections 23 October 2011, OSCE/ODIHR Elections Assessment Mission Report*, Warsaw 30.01.2012., 7, <https://www.osce.org/odihr/87417?download=true>, 15.10.2018.

Sager F., Kuenzler J., Lutz P., Das politische System der Schweiz und seine Kontaktpunkte zur Evaluation, [https://www.researchgate.net/profile/Fritz\\_Sager/publication/318883383\\_Das\\_politische\\_System\\_der\\_Schweiz\\_und\\_seine\\_Kontaktpunkte\\_zur\\_Evaluation/links/59d92f5ca6fdcc2aad0d8e14/Das-politische-System-der-Schweiz-und-seine-Kontaktpunkte-zur-Evaluation.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Fritz_Sager/publication/318883383_Das_politische_System_der_Schweiz_und_seine_Kontaktpunkte_zur_Evaluation/links/59d92f5ca6fdcc2aad0d8e14/Das-politische-System-der-Schweiz-und-seine-Kontaktpunkte-zur-Evaluation.pdf?origin=publication_detail), 15.10.2018.

Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/committees>, 15.10.2018.

Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/organe/groups>, 15.10.2018.

Sajt Federalne skupštine, <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/sessions>, 15.10.2018.

The Swiss Confederation a Brief Guide, [https://www.bk.admin.ch/dam/bk/en/dokumente/komm-ue/Buku2018.pdf.download.pdf/BUKU\\_2018\\_EN.pdf](https://www.bk.admin.ch/dam/bk/en/dokumente/komm-ue/Buku2018.pdf.download.pdf/BUKU_2018_EN.pdf), 15.10.2018.

**Miloš Stanić, Ph.D.**

Research associate,

Institute of Comparative Law

Belgrade

## **CERTAIN SPECIFICS CHARACTERISTIC OF THE SWISS FEDERAL ASSEMBLY**

### *Summary*

*The author tries to examine and explain certain differences that characterize the functioning of the Swiss Federal Assembly. First of all, it functions in a federal state, within which the decisions are made with the high level of participation of interested parties and the clear effort is always given in order to find a compromise. Hence, it is logical, that in this type of environment certain specific characteristic of the Swiss Parliament emerge concerning the composition of the parliament, work of parliamentary groups and committees as well as the position of MPs within them, some specific characteristics of the legislative procedure (with the process of consultations), and bicameral egalitarianism. Finally, author concludes that the mentioned characteristics are for the most part the result of a specific, true, democratic political culture. Without that part of the puzzle the everyday life of the Swiss Parliament and society as a whole would be probably looking different.*

**Keywords:** *Switzerland, federal assembly, elections, composition, parliamentary committees, parliamentary groups, legislative procedure, consultations, egalitarianism, democratic culture.*